

laat en nadien een echtscheidingsprocedure inleidt, maar het zal ook zware gevolgen hebben voor derdelanders waarvan het huwelijk niet stukgelopen is en die om beroepsmatige redenen, gezondheidsredenen, of enige andere reden in de gastlidstaat achterblijven na het vertrek van de Unieburger. Het Hof heeft per slot van rekening geen duidelijke omschrijving gegeven van 'het vertrek'. Het louter oversteken van de grens van de gastlidstaat kan hierdoor tot gevolg hebben dat de derdelander zijn verblijfsrecht verliest. Er ontstaat bovendien een situatie waarin derdelanders die echtelijke familiebanden hebben met Unieburgers minder rechten hebben en onmiddellijk ook minder beschermd worden door het Unierecht dan derdelanders die geen echtelijke familiebanden meer hebben met een Unieburger.²² Wanneer bij wijze van voorbeeld de Unieburger en de derdelander gescheiden zijn, maar nog steeds beiden in de gastlidstaat verblijven, dan zal de derdelander op grond van artikel 13 lid 2 het verblijfsrecht kunnen behouden.²³ Zijn de Unieburger en de derdelander daarentegen nog steeds getrouwd, maar verlaat de Unieburger de gastlidstaat, dan kan de derdelander zijn verblijfsrecht verliezen, aangezien zij zich niet meer in dezelfde gastlidstaat bevinden.

5. Conclusie

Het Hof laat dus duidelijk geen twijfel bestaan over het toepassingsgebied van artikel 13. Het vertrek van de Unieburger moet aanschouwd worden als een cruciaal element in de afbakening van het toepassingsgebied van deze bepaling. Indien de Unieburger eerst de gastlidstaat verlaat en vervolgens de echtscheiding verzoekt, dan zal de derdelander geen aanspraak meer kunnen maken op artikel 13 met als gevolg dat hij het verblijfsrecht verliest en het land zal moeten verlaten. Blijft de Unieburger echter in de gastlidstaat wonen en start hij hier de procedure tot echtscheiding op, dan zal de derdelander wel gebruik kunnen maken van het verblijfsrecht voorzien in artikel 13. Het Hof legt dus het lot van de derdelander in de handen van de Unieburger wat betreft het al dan niet behoud van zijn verblijfsrecht. Of het Hof het toepassingsgebied van artikel 13 op deze wijze blijft handhaven is echter niet zeker. Het is dus wachten op de redenering van de advocaat-generaal en het Hof in de aanhangige zaak *Secretary of State for the Home Department/NA* (C-115/15) waar gelijkaardige prejudiciële vragen gesteld zijn.

F. Gremmelprez²⁴

Voetnoten

- 1 Hierna: arrest C-218/14 (Singh).
- 2 Richtlijn 2004/38/EG van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 betreffende het recht van vrij verkeer en verblijf op het grondgebied van de lidstaten voor de burgers van de Unie en hun familieleden, tot wijziging van Verordening (EEG) 1612/68 en tot intrekking van Richtlijnen 64/221/EEG, 68/360/EEG, 72/194/EEG, 73/148/EEG, 75/34/EEG, 75/35/EEG, 90/364/EEG, 90/365/EEG en 93/96/EEG, *PbEG* 2004, L 158/77-123, 30 april 2004.
- 3 Hierna zullen de aangehaalde artikelen verwijzen naar bepalingen uit de richtlijn.
- 4 Artikel 13 lid 2 sub a Richtlijn.
- 5 Artikel 2 lid 2 sub a Richtlijn.
- 6 Arrest C-218/14 (Singh), r.o. 51-53.
- 7 Dit werd door het Hof reeds bepaald in de arresten C-40/11, ECLI:EU:C:2012:691 (*Iida*), r.o. 63-64 en C-244/13, ECLI:EU:C:2014:2068 (*Ogierakhi*), r.o. 39.
- 8 Arrest C-218/14 (Singh), r.o. 58.
- 9 Arrest C-218/14 (Singh), r.o. 58.
- 10 Arrest C-218/14 (Singh), r.o. 61.
- 11 Arrest C-218/14 (Singh), r.o. 62.
- 12 Arrest C-218/14 (Singh), r.o. 67.
- 13 Arrest C-218/14 (Singh), r.o. 70.
- 14 Conclusie in C-218/14, ECLI:EU:C:2015:306 (Singh, Njume en Aly/Minister for Justice and Equality), punt 18 en 25.
- 15 Arrest C-218/14 (Singh), r.o. 50; arrest C-456/12, ECLI:EU:C:2014:135 (*O/Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel en Minister voor Immigratie, Integratie en Asiel/B.*), r.o. 36 en 45; arrest C-86/12, ECLI:EU:C:2013:645 (*Aloka e.a./Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*), r.o. 22; arrest C-87/12, ECLI:EU:C:2013:291 (*Kreshnik Ymeraga e.a./Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*), r.o. 35 en arrest C-40/11, ECLI:EU:C:2012:691 (*Iida*), r.o. 68.
- 16 Overweging 15 van de considerans van de Richtlijn.
- 17 Arrest C-244/13, ECLI:EU:C:2014:2068 (*Ogierakhi*), r.o. 40.
- 18 S. Peers, 'Divorce and free movement law: a problematic CJEU judgement', 16 juli 2015, te raadplegen op <http://eulawanalysis.blogspot.be/2015/07/divorce-and-free-movement-law.html>.
- 19 Arrest C-218/14 (Singh), r.o. 61.
- 20 Conclusie in C-218/14, ECLI:EU:C:2015:306 (Singh, Njume en Aly/Minister for Justice and Equality), punt 25.
- 21 Conclusie in C-218/14, ECLI:EU:C:2015:306 (Singh, Njume en Aly/Minister for Justice and Equality), punt 14.
- 22 Conclusie in C-244/13, ECLI:EU:C:2014:323 (*Ogierakhi*), punt 52.
- 23 Arrest C-244/13, ECLI:EU:C:2014:2068 (*Ogierakhi*), r.o. 45 en arrest C-267/83, ECLI:EU:C:1985:67 (*Diatta/Deelstaat Berlijn*), r.o. 18.
- 24 Femke Gremmelprez is doctoraatsonderzoeker en academisch assistent aan het Ghent European Law Institute.

76 HvJ verduidelijkt bevoegdheid van Europese Commissie om EU te vertegenwoordigen voor internationale gerechtshoven

Zaak C-73/14, Raad van de Europese Unie/Commissie (ITLOS)

Arrest van 6 oktober 2015 (Grote kamer), ECLI:EU:C:2015:663; conclusie van A-G E. Sharpston van 16 juli 2015

Beroep tot nietigverklaring – Internationaal Zeerechttribunaal – Illegale, ongemelde en ongereguleerde visserij – Adviesprocedure – Indiening door de Europese Commissie van een schriftelijke uiteenzetting namens de Europese Unie – Ontbreken van goedkeuring vooraf van de inhoud van die uiteenzetting door de Raad van de Europese Unie – Artikel 13 lid 2 VEU, artikel 16 VEU en artikel 17 lid 1 VEU – Artikel 218 lid 9 VWEU en artikel 335 VWEU – Vertegenwoordiging van de Europese Unie – Beginselen van bevoegdheidstoedeling en institutioneel evenwicht – Beginsel van loyale samenwerking

Op 6 oktober 2015 heeft de Grote kamer van het Hof van Justitie van de Europese Unie (hierna: HvJ) uitspraak gedaan in de zaak ITLOS. De uitspraak is zowel interessant vanuit een procedurele perspectief, omdat het HvJ het beroep tegen een beslissing om een eerder genomen beslissing 'ten uitvoer' te brengen ontvankelijk acht, als vanuit een constitutioneel perspectief, omdat het HvJ de autonome bevoegdheid van de Commissie om de inhoud van een schriftelijke uiteenzetting die het indient bij een internationaal gerechtshof conform de EU-Verdragen verklaart. Deze noot geeft de feitelijke en procedurele achtergrond van de zaak weer en vat de conclusie van de advocaat-generaal en het arrest van het Hof samen. Vervolgens gaat de noot kort in op voormelde procedurele en constitutionele aspecten.

Feitelijke en procedurele context¹

Op 28 maart 2013 had de Sub-regionale Visserijcommissie² een verzoek om advies ingediend bij het Internationaal Zeerechttribunaal te Hamburg. Het verzoek betrof enkele vragen over de verdeling van internationale aansprakelijkheid tussen de kuststaat en de vlaggenstaat voor het schenden van internationaalrechtelijke regels inzake wildvisserij. Een van de vragen betrof de verdeling van internationale aansprakelijkheid tussen de vlaggenstaat en internationale or-

ganisaties die over de bevoegdheid beschikken visvergunningen af te geven.

Op 5 augustus 2013 had de Commissie het principebesluit genomen om een schriftelijke uiteenzetting bij het Zeerechttribunaal in te dienen.³ De Commissie heeft dit besluit aan de Raad meegedeeld. In september 2013 heeft de Raad het verzoek om advies van de Sub-regionale Visserijcommissie aan het Zeerechttribunaal onderzocht en aangegeven dat, naar zijn mening, de Raad zijn toestemming diende te verlenen aan de inhoud van de schriftelijke opmerkingen die de Commissie zou indienen bij het Zeerechttribunaal. De Commissie bleef op het standpunt dat zij de Raad enkel diende te informeren.

De kwestie klon op van het niveau van de werkgroepen naar dat van de ambassadeurs van de lidstaten (het zogenaamde Comité van Permanente Vertegenwoordigers of Coreper). Daar herhaalden de delegaties van de lidstaten en het voorzitterschap van de Raad hun standpunt dat de Commissie de toestemming van de Raad behoefde om de betrokken uiteenzetting bij het Zeerechttribunaal in te dienen en de inhoud van die uiteenzetting te bepalen. Deze vereisten zouden voortvloeien uit artikel 16 lid 1 Verdrag betreffende de Europese Unie (VEU). Volgens deze bepaling '[oefent] de Raad (...) samen met het Europees Parlement de wetgevingstaak en de begrotingstaak uit. Hij oefent onder de bij de Verdragen bepaalde voorwaarden beleidsbepalende en coördinerende taken uit'. De bevoegdheid tot 'beleidsbepaling' zou in deze zaak de Raad de bevoegdheid verlenen de inhoud van de betrokken uiteenzetting te bepalen en de uiteenzetting in te dienen.

De Commissie, op haar beurt, steunde haar stelling dat de Commissie de betrokken uiteenzetting autonoom kon opstellen en indienen onder meer op artikel 335 Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (VWEU). Deze bepaling stelt dat '[i]n elk der lidstaten (...) de Unie de ruimste handelingsbevoegdheid [heeft] welke door de nationale wetgevingen aan rechtspersonen wordt toegekend; zij kan met name roerende en onroerende goederen verkrijgen of vervreemden en in rechte optreden. Te dien einde wordt zij door de Commissie vertegenwoordigd'. Deze bepaling, vervolgde de Commissie, vormt echter slechts een afspiegeling van een algemeen beginsel dat de Commissie de EU vertegenwoordigt in alle gerechtelijke procedures, zowel nationaal als internationaal.⁴

Op 29 november 2013 diende de Commissie de betrokken uiteenzetting daadwerkelijk in. Zij had hiervoor niet de toestemming van de Raad verzocht, maar had hem wel van de indiening op de hoogte gesteld. Op 10 februari 2014 diende de Raad bij het HvJ een beroep tot nietigverklaring in tegen het besluit van de Commissie van 29 november 2013 om de uiteenzetting daadwerkelijk in te dienen. Het beroep van de Raad was niet uitdrukkelijk gericht tegen het besluit van de Commissie 5 augustus 2013 om deel te nemen aan de procedure voor het Zeerechttribunaal.

Voor het HvJ stelde de Raad dat de Commissie de bevoegdheid ontbeerde de inhoud van de schriftelijke uiteenzetting autonoom te bepalen.⁵ Door niet de toestemming van de Raad te verzoeken had de Commissie ofwel artikel 13 lid 2 VEU over het beginsel van de bevoegdheidstoedeling juncto artikel 218 lid 9 VWEU over de bepaling van standpunten binnen bepaalde internationale lichamen geschonden, ofwel artikel 13 lid 2 VEU juncto artikel 16 lid 1 VEU, dat de Raad de bevoegdheid verleent 'beleidsbepalende' taken uit te voeren. De Raad stelde verder dat door de toestemming van de Raad niet te verzoeken de Commissie haar plicht tot loyale samenwerking met de Raad geschonden had.⁶

De Commissie verwierp de argumentatie van de Raad. Noch artikel 218 lid 9 VWEU, noch artikel 16 lid 1 VEU was in deze zaak van toepassing, aldus de Commissie.⁷ De bevoegdheid van de Commissie om de uiteenzetting op te stellen en bij het Zeerechttribunaal in te dienen vloeide voort uit het voormelde algemeen beginsel, waarvan artikel 335 VWEU en artikel 17 lid 1 VEU dat de Commissie de bevoegdheid verleent het algemeen belang van de EU te verdedigen, een uitdrukking vormen. Van een schending van de plicht tot loyale samenwerking kon verder ook geen sprake zijn, omdat dit argument van de Raad steunde op de foutieve premisse dat de Commissie de toestemming van de Raad had dienen te verzoeken en de Commissie gedurende de procedure steeds de Raad had geadviseerd.⁸

Conclusie van advocaat-generaal Sharpston

Advocaat-generaal Sharpston was van oordeel dat het beroep tot nietigverklaring niet-ontvankelijk verklaard diende te worden omdat de beslissing van 29 november 2013 geen voor beroep vatbare handeling uitmaakte.⁹ De Raad had het beroep ingesteld tegen de beslissing van de Commissie om over te gaan tot het indienen van een uiteenzetting

bij het Zeerechttribunaal; de Raad betwistte niet de grondwettelijkheid van de eigenlijke indiening van de schriftelijke uiteenzetting. Volgens de advocaat-generaal bevatte de beslissing om tot indiening over te gaan geen nieuwe elementen in vergelijking met de beslissing van de Commissie van 5 augustus 2013 om deel te nemen aan de procedure voor het Zeerechttribunaal. Hieruit volgt, besloot de advocaat-generaal, dat er geen voor beroep vatbare handeling voorhanden was. Het HvJ diende dan ook uit eigen beweging het beroep niet-ontvankelijk te verklaren, aangezien de afwezigheid van een voor beroep vatbare handeling een middel van niet-ontvankelijkheid van openbare orde uitmaakt.¹⁰

Aangezien alle partijen erop uit waren een antwoord te verkrijgen op de rechtsvragen die aan het HvJ gesteld waren, ging de advocaat-generaal niettemin over tot een onderzoek van de grond van de zaak.¹¹

De advocaat-generaal ging niet akkoord met de argumentatie van de Raad dat de Commissie de bevoegdheden van de Raad zou hebben miskend. Artikel 218 lid 9 VWEU was volgens de advocaat-generaal niet van toepassing in deze zaak, onder meer omdat deze bepaling spreekt van vertegenwoordiging in bepaalde internationale lichamen, terwijl het indienen van een schriftelijke uiteenzetting bij het Zeerechttribunaal hoogstens als een vertegenwoordiging bij een internationaal lichaam kan gelden.¹² Anders dan het geval was in de zaak *Duitsland/Raad* (C-399/12, ECLI:EU:C:2014:2258) nam de EU in deze zaak niet deel aan de besluitvorming binnen het internationale lichaam.¹³ Enkel de rechters van het Zeerechttribunaal nemen deel aan de besluitvorming, wanneer zij beraadslagen over het advies waarom de Sub-regionale Visserijcommissie het tribunaal had verzocht.

Ook artikel 16 lid 1 VEU dat de Raad een bevoegdheid tot het bepalen van 'beleid' toekent, was in deze zaak niet van toepassing, aldus de advocaat-generaal. Het opstellen en het indienen van de betrokken schriftelijke uiteenzetting betrof immers geen nieuwe beleidsbepaling, maar enkel het uitleggen van het bestaand internationaal- en EU-rechtelijk kader.¹⁴ De advocaat-generaal voegde hier verder aan toe dat naar haar mening, de Raad in geen enkel geval uitsluitend op artikel 16 lid 1 VEU kan steunen om een maatregel aan te nemen. Zoals de zinsnede 'onder de bij de Verdragen bepaalde voorwaarden' in die bepaling aangeeft, dient artikel 16 lid 1 VEU steeds in samenhang met een of meerdere andere Verdragsbepa-

lingen te worden ingeroepen, aldus de advocaat-generaal.¹⁵

Tot slot, wat betreft een vermeende schending van de plicht tot loyale samenwerking, gaf de advocaat-generaal aan dat er van een schending van deze plicht geen sprake kon zijn omdat de argumentatie van de Raad steunde op de foutieve premisse dat de Commissie om toestemming van de Raad diende te verzoeken. Aangezien die toestemming niet vereist was, en de Commissie verder de Raad voldoende had geconsulteerd, was van een schending van de plicht tot loyale samenwerking geen sprake.¹⁶

Aangezien noch artikel 218 lid 9 VWEU, noch artikel 16 lid 1 VEU, in deze zaak van toepassing was, en ook van een schending van de plicht tot loyale samenwerking geen sprake was, diende het beroep van de Raad te falen, besloot de advocaat-generaal. De grondwettigheid van het bestreden besluit bleef onaangetast.

Hiermee was volgens de advocaat-generaal echter niet alles gezegd. Wat was immers de juridische basis van de bevoegdheid van de Commissie om zowel de inhoud van de betrokken uiteenzetting te bepalen als de uiteenzetting bij het Zeerechttribunaal in te dienen?

Volgens de advocaat-generaal kon artikel 335 VWEU juncto artikel 17 lid 1 VEU als rechtsgrondslag dienen voor de Commissie om namens de EU de betrokken uiteenzetting op te stellen en in te dienen bij het Zeerechttribunaal. Ter ondersteuning van deze stelling verwees de advocaat-generaal vooreerst naar de zaak *Reynolds Tobacco*, waarin het HvJ had bevestigd dat de procesvertegenwoordigingsbevoegdheid van de Commissie op grond van toenmalig artikel 282 van het EG-Verdrag (huidig artikel 335 VWEU) niet alleen voor nationale, maar ook voor gerechtshoven in derde landen gold.¹⁷ Vervolgens stelde de advocaat-generaal dat het indienen van de betrokken uiteenzetting bij het Zeerechttribunaal binnen de bevoegdheid van de Commissie past om 'passende initiatieven' te nemen om 'het algemeen belang van de Unie [te bevorderen]'. In de procedure voor het Zeerechttribunaal werden immers vragen van EU-recht besproken en bovendien had het HvJ in het verleden al geoordeeld dat de Commissie op grond van artikel 17 lid 1 VEU over de bevoegdheid beschikt internationaalrechtelijke stappen te ondernemen om de naleving van internationale overeenkomsten tussen de EU en derde landen te waarborgen.

De uitspraak van de Grote kamer

In het arrest van 6 oktober 2015 volgde de Grote kamer grotendeels het advies van de advocaat-generaal voor wat betreft de grond van de zaak, maar niet wat betreft de ontvankelijkheid.

Anders dan gewoonlijk het geval is, wijdde het HvJ geen afzonderlijke titel aan de ontvankelijkheid. Vooraleer de grond van de zaak te bespreken, had het Hof een titeltje 'overwegingen vooraf' voorzien.¹⁸ Hierin omschreef het HvJ de bestreden beslissing als een beslissing om een 'voornemen ten uitvoer te brengen'. De Commissie had meer bepaald het op 5 augustus 2013 geformuleerde voornemen om deel te nemen aan de procedure voor het Zeerechttribunaal ten uitvoer gebracht door een schriftelijke uiteenzetting op te stellen en die in te dienen bij het tribunaal. De Raad nam aanstoot aan het feit dat de Commissie de uiteenzetting had ingediend bij het tribunaal zonder vooraf het akkoord van de Raad met de inhoud van de uiteenzetting te hebben verkregen. Het HvJ besloot hieruit dat het beroep aldus moest worden opgevat dat 'de Commissie [werd] verweten dat zij, door de inhoud van de namens de Unie in voornoemde zaak ingediende schriftelijke uiteenzetting niet vooraf ter goedkeuring voor te leggen aan de Raad, de prerogatieven van de Raad heeft miskend'.¹⁹

Wat de grond van de zaak betrof, ontwikkelde het HvJ een argumentatie in een dubbele beweging.

Het HvJ stelde vooreerst dat de Commissie de EU rechtsgeldig kon vertegenwoordigen op grond van artikel 335 VWEU. Deze bepaling, aldus het Hof, vormt een uitdrukking van een algemeen beginsel volgens hetwelk de EU handelingsbevoegdheid bezit en met het oog hierop door de Commissie wordt vertegenwoordigd.²⁰ Ter ondersteuning van dit besluit verwees het HvJ naar het arrest *Reynolds Tobacco*, waarnaar ook de advocaat-generaal verwezen had.

Het HvJ voegde hieraan toe dat een beroep op artikel 335 VWEU niet uitsluit dat de Raad ook een rol te spelen heeft in de context van de procesvertegenwoordiging van de EU. Conform het beginsel van het institutioneel evenwicht kan de Commissie haar bevoegdheid ex artikel 335 VWEU niet op een dusdanige manier uitoefenen dat het de bevoegdheden van de andere instellingen van de EU ondermijnt.²¹ Hieruit volgt dat het HvJ diende te onderzoeken of de Commissie bij het uitoefenen van haar bevoegdheid niet de bevoegdheden van de Raad had miskend.

Zoals geadviseerd door de advocaat-generaal, kon volgens het HvJ de Raad noch op artikel 218 lid 9 VWEU, noch op artikel 16 lid 1 VEU beroep doen om een vermeende bevoegdheid over het bepalen van de inhoud van de schriftelijke uiteenzetting te doen gelden. Artikel 218 lid 9 VWEU was niet van toepassing omdat er geen sprake was van een standpuntbepaling in een internationaal lichaam, maar hoogstens bij een internationaal lichaam.²² Artikel 16 lid 1 VEU was verder niet van toepassing omdat de Commissie zich in de uiteenzetting beperkte tot het meedelen van de zienswijze van de EU voor wat betreft de uitlegging en toepassing van het internationaal- en EU-rechtelijk kader over wildvisserij. Al de overwegingen opgenomen in de schriftelijke uiteenzetting waren, naar het oordeel van het HvJ, kenmerkend voor de deelneming aan een procedure voor een rechterlijke instantie.

Aangezien noch artikel 218 lid 9 VWEU noch artikel 16 lid 1 VEU van toepassing was, kon worden besloten dat de Commissie de toestemming van de Raad niet behoefde om de inhoud van de schriftelijke uiteenzetting te bepalen. Bijgevolg had de Commissie de plicht tot loyale samenwerking niet geschonden door de inhoud niet vooraf aan de Raad ter goedkeuring voor te leggen.²³ Aangezien de Commissie voor het overige de Raad voldoende had geconsulteerd, was van een schending van de plicht tot loyale samenwerking geen sprake, besloot het HvJ.²⁴

NOOT

Het procedurele aspect: een niet al te elegante omgang met de ontvankelijkheidsvereisten van artikel 263 VWEU

De ontvankelijkheid van het beroep van de Raad in *ITLOS* is geen eenduidige kwestie. Zo stelt de Raad met reden dat, mocht zijn beroep gegrond geweest zijn, de Commissie haar prerogatieven zou hebben aangetast. Het aantasten van de prerogatieven van een instelling kwalificeert als een rechtsgevolg in de zin van artikel 263 VWEU, dat vereist dat een handeling rechtsgevolgen ten aanzien van derden dient te beogen om voor een beroep tot nietigverklaring vatbaar te zijn.²⁵ Indien het beroep daarentegen ongegrond zou zijn gebleken, dan was er geen sprake geweest van een aantasting van de prerogatieven van de Raad. De ontvankelijkheid en de grond van de zaak lijken in *ITLOS* met andere woorden onlosmakelijk met elkaar verbonden: de ontvankelijkheid hangt af van de gegrondheid van het beroep.

Het HvJ had deze moeilijkheid grotendeels kunnen vermijden door uitdrukkelijk aan te geven dat het antwoord op de vraag van de ontvankelijkheid afhangt van het antwoord op de vraag van de gegrondheid. Zoals in de zaak *Frankrijk/Commissie* zou het Hof beide vragen dan samen behandeld kunnen hebben.²⁶ In deze zaak had Frankrijk een beroep ingesteld tegen een communicatie van de Commissie waarin de Commissie beoogde het juridisch kader inzake transparantie van financiële transacties tussen de lidstaten en publieke ondernemingen uit te leggen. De Commissie stelde dat de communicatie niets toevoegde aan dat juridisch kader en dat het beroep daarom niet-ontvankelijk verklaard diende te worden. De Raad was van oordeel dat zijn beroep ontvankelijk was omdat de Commissie in de betwiste communicatie verder ging dan een loutere uitlegging, en in plaats daarvan de lidstaten bijkomende verplichtingen oplegde. Ten gronde vocht de Raad de afwezigheid van een verwijzing naar een juridische basis voor de communicatie aan. Aangezien de communicatie naar het oordeel van de Raad nieuwe verbintenissen introduceerde, diende de communicatie te steunen op een juridische rechtsgrond. Het HvJ oordeelde dat de ontvankelijkheid van het beroep afhing van het antwoord op de vraag naar de gegrondheid, en behandelde beide aspecten tegelijkertijd. Op dezelfde manier zou het HvJ in *ITLOS* de ontvankelijkheid en de gegrondheid van de zaak samen behandeld kunnen hebben. Idealiter, echter, en in zoverre het procedureel reglement van het Zeerechttribunaal zich niet tegen de openbaarheid van de interventies van partijen verzet, had de Commissie de inhoud van de schriftelijke uiteenzetting bij het principebesluit om deel te nemen aan de procedure voor het Zeerechttribunaal gevoegd. Het bepalen van het te verdedigen standpunt voor het internationale gerechtshof zou dan deel hebben uitgemaakt van de formele besluitvormingsprocedure die dan formeel afgesloten zou worden door de aanname van een besluit om deel te nemen aan de procedure voor het Zeerechttribunaal.²⁷ Tegen dat besluit zou dan een beroep tot nietigverklaring openstaan, indien aan de overige ontvankelijkheidsvoorwaarden van artikel 263 VWEU is voldaan. Een dergelijke aanpak lijkt het meest in lijn met het beginsel van de loyale samenwerking tussen de instellingen, volgens hetwelk de Commissie de Raad niet de mogelijkheid mag ontnemen gebruik te maken van zijn rechten *ex* artikel 263 VWEU.

Het constitutionele aspect: een evenwichtig antwoord op de bevoegdheidsvraag, maar met een wankel fundering

Niet alleen vanuit een procedureel oogpunt is de uitspraak van de Grote kamer in *ITLOS* interessant, ook voor de waarnemer met een interesse in het grondwettelijk kader waarbinnen de EU extern kan optreden is het arrest belangwekkend. In *ITLOS* spreekt het HvJ zich immers voor de eerste keer uit over de draagwijdte van de bevoegdheid van de Commissie om de EU te vertegenwoordigen voor internationale gerechtshoven. In de uitspraak van 6 oktober 2015 geeft het HvJ aan dat de Commissie over een bevoegdheid tot procesvertegenwoordiging beschikt die niet alleen van toepassing is voor nationale gerechtshoven (zoals voorzien in artikel 335 VWEU) en gerechtshoven van derde landen (zoals bevestigd in de zaak *Reynolds Tobacco*²⁸), maar ook voor internationale gerechtshoven.

Tegelijkertijd geeft het Hof aan dat deze bevoegdheid niet zonder beperkingen is. In lijn met het beginsel van het institutioneel evenwicht volgens hetwelk de instellingen de hen toegewezen bevoegdheden niet op zulk een manier mogen uitoefenen dat zij de uitoefening van de bevoegdheden van andere instellingen ondermijnen,²⁹ geeft het HvJ in *ITLOS* aan dat de bevoegdheid tot procesvertegenwoordiging van de Commissie steeds afgewogen dient te worden tegen de bevoegdheden van de andere instellingen. Zo kan de Commissie bijvoorbeeld niet – zoals aan de orde was in deze zaak – haar bevoegdheid tot procesvertegenwoordiging hanteren om voor de tribune van een internationaal gerechtshof nieuw beleid te bepalen. Standpunten verdedigen waarover binnen de EU geen consensus bestaat is dus niet mogelijk. Mochten de andere instellingen van oordeel zijn dat de Commissie in de uitoefening van haar bevoegdheid tot procesvertegenwoordiging bevoegdheden van andere instellingen ondermijnt, dan staat de mogelijkheid tot het instellen van een beroep tot nietigverklaring voor hen open voor zover aan de ontvankelijkheidsvoorwaarden van die procedure voldaan is. Het HvJ zal dan *in casu* beoordelen of de Commissie een rechtmatig gebruik heeft gemaakt van haar bevoegdheid tot procesvertegenwoordiging.

Deze oplossing is evenwichtig. Zij consolideert de bevoegdheid van de Commissie om de EU in rechte te vertegenwoordigen zonder dat het van belang dient te zijn waar de betrokken rechtbank zich bevindt. De tegen- gestelde oplossing, volgens dewelke de

Commissie enkel bevoegd zou zijn om de EU te vertegenwoordigen voor nationale gerechtshoven, zoals artikel 335 VWEU voorziet, lijkt in strijd te zijn met de doelstelling van die bepaling, die erin bestaat de Commissie de mogelijkheid te bieden het gemeenschappelijk belang van de EU in rechte te verdedigen.

Dat gezegd zijnde, dient niettemin een kritische noot te worden geplaatst bij de motivering van het door het HvJ geformuleerde antwoord in *ITLOS*. Zoals in *Reynolds Tobacco* steunt het HvJ de bevoegdheid van de Commissie om de EU in rechte te vertegenwoordigen finaal op een ‘algemeen beginsel’.³⁰ Artikel 335 VWEU en artikel 17 lid 1 VEU vormen slechts een ‘uitdrukking’ van dit beginsel. Hoewel het gebruik van algemene beginselen een essentieel hulpmiddel is voor het HvJ in het vervullen van zijn taak als hoogste rechtsprekend orgaan in de Europese rechtsorde,³¹ lijkt het steunen van een bevoegdheid van een EU-instelling op een dermate ‘open-textured’-begrip als een algemeen beginsel echter haaks te staan op het beginsel van de bevoegdheidstoedeling, volgens hetwelk de bevoegdheden van de EU in haar algemeenheid, en van de EU-instellingen elk afzonderlijk, beperkt zijn tot het stellen van bepaalde handelingen, binnen bepaalde domeinen, met het oog op het verwezenlijken van bepaalde doelstellingen.³²

Bovendien is het niet helemaal duidelijk waarom het HvJ van oordeel was dat er een nood bestond om zich te beroepen op een algemeen beginsel volgens hetwelk de Commissie de EU in rechte vertegenwoordigt. De lacune die artikel 335 VWEU openliet – m.n. de vraag of de Commissie de EU ook voor andere dan nationale gerechtshoven kan vertegenwoordigen – kon gevuld worden aan de hand van een teleologische interpretatie van die bepaling (waarbij, zoals vermeld, het doel van de bepaling erin bestaat de Commissie de mogelijkheid te bieden het gemeenschappelijk belang van de EU te verdedigen).³³ Mocht deze oplossing op zichzelf genomen niet voldoende houvast bieden, dan zou een bijkomend beroep op artikel 17 lid 1 VEU, volgens hetwelk de Commissie naziet op de toepassing van de Verdragen, de resterende twijfel over de draagwijdte van de bevoegdheid van de Commissie moeten wegnemen. Een interventie in een internationale gerechtelijke procedure om het gerechtshof in die procedure te informeren over de toepassing en uitlegging van het toepasselijk EU-rechtelijk kader lijkt immers goed te passen in de

taakomschrijving van de Commissie als 'hoedster van de Verdragen'. Wat het teruggrijpen naar een algemeen beginsel in deze context bijdraagt, is niet helemaal duidelijk.

T. Verellen³⁴

Voetnoten

- 1 De feitelijke en procedurele context is weergegeven in C-73/14, ECLI:EU:C:2015:663 (*Raad van de Europese Unie/Commissie (ITLOS)*), r.o. 20-36.
- 2 De Sub-regionale Visserijcommissie is een internationale organisatie bestaande uit enkele West-Afrikaanse staten. De organisatie stelt zich tot doel de samenwerking tussen de lidstaten te versterken voor wat betreft de bescherming en exploitatie van de visbestanden in de territoriale wateren en de wateren behorende tot de exclusieve economische zone van de lidstaten. Voor meer info over de organisatie, zie www.spcsrp.org, laatst bezocht op 4 januari 2016.
- 3 Besluit van de Europese Commissie betreffende de indiening van schriftelijke uiteenzettingen namens de Unie met betrekking tot het door de Sub-regionale Visserijcommissie bij het Internationaal Zeerechttribunaal ingediende verzoek om advies in zaak nr. 21, C(2013)4989 final, niet gepubliceerd.
- 4 Arrest *ITLOS*, reeds aangehaald, r.o. 52.
- 5 Ibid., r.o. 41-50.
- 6 Ibid., r.o. 78-80.
- 7 Ibid., r.o. 51-54.
- 8 Ibid., r.o. 81-83.
- 9 Conclusie van A-G E. Sharpston in C-73/14, ECLI:EU:C:2015:490 (*Raad van de Europese Unie/Commissie (ITLOS)*), punt 38-49.
- 10 Artikel 150 van het Reglement van procedure van het Hof van Justitie van de Europese Unie van 29 september 2012, *PbEU* 2012, L 265, 29 september 2012.
- 11 Conclusie van A-G E. Sharpston in *ITLOS*, reeds aangehaald, punt 49.
- 12 Ibid., punt 66.
- 13 Ibid., punt 64.
- 14 Ibid., punt 90.
- 15 Ibid., punt 92-93.
- 16 Ibid., punt 98-102.
- 17 Arrest C-131/03 P, ECLI:EU:C:2006:541 (*Reynolds Tobacco e.a./Commissie*), r.o. 94.
- 18 Arrest *ITLOS*, reeds aangehaald, r.o. 37-38.
- 19 Ibid., r.o. 38.
- 20 Ibid., r.o. 58.
- 21 Ibid., r.o. 60.
- 22 Ibid., r.o. 63.
- 23 Ibid., r.o. 85.
- 24 Ibid., r.o. 86.
- 25 Zo heeft het HvJ recentelijk nog aangegeven dat indien een handeling van een instelling een impact heeft op de verhoudingen tussen de EU en de lidstaten of de verhouding tussen de verschillende instellingen van de EU, deze handeling begrepen kan worden als een handeling die rechtsgevolgen beoogt teweeg te brengen in de zin van artikel 263 VWEU. Zie arrest C-28/12, ECLI:EU:C:2015:282 (*Commissie/Raad (US Air Transport Agreement)*), r.o. 14 en de daar aangehaalde rechtspraak.
- 26 Arrest C-325/91, ECLI:EU:C:1993:245 (*Frankrijk/Commissie*).
- 27 De vereiste dat een besluitvormingsproces afgesloten dient te zijn, maakt deel uit van de ontvankelijkheidsvoorwaarden van artikel 263 VWEU. Zie in die zin arrest C-182/80, ECLI:EU:C:1982:78 (*H.P. Gauff Ingenieure GmbH & Co.*), r.o. 18. In de recente zaak *Macro-financiële bijstand aan derde landen* bevestigt het HvJ deze vereiste impliciet, door te stellen dat 'een intrekingsbesluit in omstandigheden als die van de onderhavige zaak een handeling vormt waartegen een beroep tot nietigverklaring kan worden ingesteld, *aangezien het een einde maakt aan de wetgevende procedure die door de indiening van het voorstel van de Commissie is ingeleid*, en aldus het Parlement en de Raad belet om overeenkomstig de artikelen 14, lid 1, VEU en 16 lid 1 VEU hun wetgevingstaak uit te oefenen zoals zij gewild hadden' (arrest C-409/13, ECLI:EU:C:2015:217 (*Raad/Commissie (Macro-financiële bijstand aan derde landen)*), r.o. 77, cursivering toegevoegd).
- 28 Arrest *R.J. Reynolds Tobacco Holdings, Inc. e.a./Commissie*, reeds aangehaald, r.o. 94.
- 29 Zie recentelijk nog arrest C-425/13, ECLI:EU:C:2015:483 (*Commissie/Raad (Australische broeikasgasemissierechten)*), r.o. 69, waar het HvJ stelt dat het beginsel van het institutioneel evenwicht gebiedt dat elk van de instellingen bij de uitoefening van haar bevoegdheden die van de andere instellingen in acht neemt.
- 30 Arrest *ITLOS*, reeds aangehaald, r.o. 58.
- 31 In die zin, zie K. Lenaerts & J. Gutiérrez-Fonz, 'The Constitutional Allocation of Powers and General Principles of EU Law', (2010) 47 *CML Rev.* 1629-1669.
- 32 Artikel 5 lid 1 en artikel 13 lid 2 VEU. Over het 'open-textured'-karakter van juridische normen, zie H.L.A. Hart, Joseph Raz, Leslie Green & Penelope A. Bulloch, *The Concept of Law*, Oxford: OUP 2012, 124 e.v.
- 33 Voor een verdediging van de teleologische interpretatiemethode in de context van de bevoegdheidsverdeling tussen de EU en de lidstaten, zie K. Lenaerts & J. Gutiérrez-Fonz, 'To Say What the Law of the EU Is: Methods of Interpretation and the European Court of Justice', 20 (2013) *CJEL* 31-37.
- 34 Thomas Verellen is doctoraatsbursaal, Instituut voor Europees recht, KU Leuven.